

22. Ініціатива, партнерство, відкритий уряд. Громадська оцінка першого року впровадження. 2013. URL: [http://ogp.gov.ua/sites/default/files/monitoring/First%20year\\_cs\\_19\\_07\\_2013.pdp](http://ogp.gov.ua/sites/default/files/monitoring/First%20year_cs_19_07_2013.pdp)

Дата надходження рукопису 06.11.2018

**Онищук Ігор Ігорович**, доктор юридичних наук, професор, кафедра соціально-гуманітарних дисциплін, Прикарпатський факультет Національної академії внутрішніх справ, вул. Національної Гвардії, 3, м. Івано-Франківськ, Україна, 76005

УДК 342.1:33(477)

DOI: 10.15587/2523-4153.2018.153482

## ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ЗДІЙСНЕННЯ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

© С. І. Іщук

*У статті досліджено конкретні правові механізми громадського контролю: 1) консультації з громадськістю та діяльність громадських рад при органах виконавчої влади; 2) громадську експертизу діяльності органів виконавчої влади. У результаті аналізу таких правових механізмів встановлено, що існуючі форми взаємодії органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства потребують удосконалення з метою запровадження більш чіткого та імперативного порядку врахування ініціатив громадянського суспільства в діяльності інститутів держави. Окремим аспектом дослідження є аналіз проблеми ефективності реалізації існуючих механізмів громадського контролю у сучасних умовах розвитку України, оскільки така ефективність наряду пов'язана із реальним залученням звичайних громадян до його реалізації, а також рівнем довіри громадян до базових інститутів громадянського суспільства.*

*За результатами дослідження встановлено, що для ефективного правового забезпечення взаємодії громадянського суспільства та держави потрібні більш чіткі орієнтири на рівні Конституції у цьому питанні, а також існує необхідність прийняття спеціального закону щодо процедур та механізмів взаємодії громадянського суспільства та держави, який повинен стати гарантією партнерських відносин та співпраці між ними*

**Ключові слова:** громадський контроль, консультації з громадськістю, громадська експертиза, громадські організації

### 1. Вступ

Ідеали громадянського суспільства стали загальноновизнаним орієнтиром розвитку сучасних цивілізацій, оскільки більшість розвинених держав світу засвідчують своє прихильне ставлення до громадянського суспільства та забезпечують різноманітні умови для його становлення та розвитку. Разом з тим, правовий вимір громадянського суспільства потребує чітких концептуальних підходів до розуміння суті та необхідних умов розвитку такого явища.

Громадянське суспільство є складною системою суспільних відносин, які спрямовані як на мобілізацію і захист представниками суспільства своїх приватних та колективних інтересів у всіх сферах суспільного життя. Разом з тим, така ідея потребує доповнення, оскільки ця сфера суспільних відносин також передбачає рівноправну співпрацю між громадянським суспільством та державою, в результаті чого таке суспільство конструктивно впливає на процеси суспільного та державного розвитку.

Як зазначає Є. Захаров, «громадський контроль – це публічна перевірка громадянським суспільством діяльності держави на відповідність про-

голошеним нею цілям, коригування цієї діяльності і самих цілей, підпорядкування політики держави, діяльності її органів і посадових осіб інтересам суспільства, а також нагляд громадянського суспільства за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованою на захист і забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод і на повагу до них» [1]. Саме в межах такого визначення явища «громадський контроль» буде здійснено аналіз окремих проблемних аспектів його реалізації.

### 2. Літературний огляд

Численні наукові публікації про громадянське суспільство і інтерес наукової спільноти до питань формування та розвитку інститутів громадянського суспільства, в першу чергу, викликані тими політичними і економічними процесами, що відбуваються у ХХІ столітті. Цей феномен змушує ще раз звернути увагу на проблему громадського контролю, оскільки лише пошук компромісу між приватним та публічним, свободою та владою, дає змогу таким суспільним утворенням як держава та громадянське суспільство бути найбільш ефективними.

Загалом, питання правового забезпечення розвитку громадянського суспільства досліджувалось багатьма вітчизняними та зарубіжними вченими, серед яких Дж. Кін, Дж. Коен, Е. Арато, Дж. Александер, М. Ховард [2], Ф. Гаск, В. Корнієнко, А. Колодій, О. Лотюк, П. Любченко, О. Петришин, О. Скрипнюк, О. Чувардинський, та ін. У працях цих авторів визначаються методологічні підходи до аналізу концепції «громадянське суспільство», досліджуються правові, політичні та соціологічні аспекти його розвитку, звертається увага на конституційно-правові засади формування громадянського суспільства. Разом з тим, питання забезпечення базових засад громадянського суспільства у процесі модернізації Конституції України потребує подальшого наукового обґрунтування та обговорення.

### 3. Мета та задачі дослідження

Мета наукової статті – проаналізувати актуальні питання та проблеми реалізації громадського контролю в Україні

Для досягнення мети були визначені такі задачі:

- 1) дослідити правові проблеми конкретних механізмів громадського контролю;
- 2) проаналізувати проблеми ефективності реалізації існуючих механізмів громадського контролю.

### 4. Правові проблеми реалізації механізмів громадського контролю

На сьогодні здійснення державної політики у сфері взаємодії із громадянським суспільством здійснюється відповідно до Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016 – 2020 роки, затвердженої Указом Президента України від 26 лютого 2016 року (далі - Стратегія) [3]. У контексті дослідження важлими уваги, в першу чергу, є положення Стратегії, які стосуються питань взаємодії інститутів громадянського суспільства та державної влади. У Стратегії серед основних проблем розвитку громадянського суспільства в Україні відзначається те, що взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю залишається малоефективною через недостатню прозорість діяльності цих органів та бюрократизовані процедури такої взаємодії, низький рівень взаємної довіри. При цьому недосконалість чинного законодавства створює штучні бар'єри для реалізації громадських ініціатив, утворення та діяльності окремих видів організацій громадянського суспільства, розгляду та врахування громадських пропозицій органами державної влади, органами місцевого самоврядування.

Поряд із визначеними Стратегією проблемами взаємодії громадянського суспільства та держави, на наше переконання насамперед варто звернути увагу на проблему конституційно-правового забезпечення такої взаємодії. Функціонування механізмів взаємодії влади та громадянського суспільства на рівні Конституції обґрунтовується нормою статті 38 Основного Закону, яка передбачає право громадян брати участь в управлінні державними справами. Однак, детальних розгляд таких механізмів свідчить про

необхідність більш чітких орієнтирів на рівні Конституції у питанні взаємодії інститутів громадянського суспільства із органами виконавчої влади та місцевого самоврядування та прийняття спеціального закону у цій сфері. Спеціальний закон про взаємодію громадянського суспільства та держави повинен стати гарантією партнерських відносин та співпраці громадянського суспільства та держави.

Починаючи із 2014 року в Україні на законодавчому рівні було забезпечено можливості участі інститутів громадянського суспільства у процедурі публічних закупівель та у процесах боротьби із корупцією. Так, відповідно до статті 9 Закону України «Про публічні закупівлі» громадський контроль під час здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб держави та територіальної громади забезпечується через вільний доступ до всієї інформації щодо публічних закупівель, яка підлягає оприлюдненню, до аналізу та моніторингу інформації, розміщеної в електронній системі закупівель, а також шляхом інформування через електронну систему закупівель або письмово органів, уповноважених на здійснення контролю, про виявлені порушення законодавства у сфері публічних закупівель та недоліки роботи електронної системи закупівель [4].

У системі правових та організаційних засад запобігання корупції в Україні представники громадських об'єднань та фізичні особи наділені також можуть бути залучені до діяльності щодо запобігання корупції. Статтею 21 Закону України «Про запобігання корупції» передбачено ряд прав представників громадянського суспільства під час здійснення такої діяльності, серед яких право повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних правопорушень, конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції; право проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій; здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству [5].

Механізми громадського контролю, які були запроваджені після 2007 року як результат виконання урядової Концепції сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства, можливо об'єднати у дві групи:

- 1) консультацій з громадськістю та діяльність громадських рад при органах виконавчої влади;
- 2) громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади. Такий розподіл можливо обґрунтувати тим, що громадська експертиза передбачає особливі контрольні повноваження інститутів громадянського суспільства щодо органів виконавчої влади.

При цьому, варто вказати на обмежену сферу застосування згаданих механізмів – у зв'язку із застосуванням на підставі актів Уряду України та поширення їх на вертикаль виконавчої влади механізми

„консультації з громадськістю” та „громадська експертиза” носять виключно рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування.

Порядок проведення консультацій із громадськістю визначено Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації державної політики» від 03 листопада 2010 року № 996 [6]. Як зазначено у цьому нормативно-правовому акті, консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості в діяльності цих органів.

В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються прав та обов'язків громадян, а також актів, якими передбачається надання пільг, переваг окремим категоріям суб'єктів господарювання, делегування повноважень органів виконавчої влади або місцевого самоврядування; проектів регуляторних актів; проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень стосовно стану їх виконання. Відповідно до п. 5 Порядку організацію і проведення консультацій з громадськістю забезпечує орган виконавчої влади, який безпосередньо готує пропозиції, пов'язані з формуванням та реалізацією державної політики у визначеній сфері державного і суспільного розвитку, або постає головним розробником нормативно-правового акта.

Основними проблемами, які, на нашу думку, на сьогодні виникають при реалізації вказаної форми взаємодії органів виконавчої влади та громадянського суспільства, є такі.

По-перше, п. 20 Порядку визначено, що орган виконавчої влади зобов'язаний за результатами громадського обговорення розмістити інформацію про врахування пропозицій та зауважень громадськості з обов'язковим обґрунтуванням прийнятого рішення та причин неврахування пропозицій та зауважень. Однак, ми впевнені, що така норма потребує суттєвої деталізації. В Порядку необхідно передбачити виключні підстави, за яких негативне рішення за результатами консультацій не буде враховано органом виконавчої влади.

По-друге, Порядок проведення консультацій із громадськістю у сьогоднішніх умовах діяльності владних інститутів є суто формальним атрибутом і виконується органами виконавчої влади виключно з бюрократичним способом. На сьогодні у звітах органів виконавчої влади стосовно проведених консультацій з громадськістю взагалі відсутні дані про врахування чи неврахування пропозицій представників громадянського суспільства [7].

Діяльність громадських рад при органах виконавчої влади є другою формою взаємодії органів виконавчої влади із інститутами громадянського суспільства, громадські ради – це консультативно-дорадчі органи, що створені при центральних та

місцевих органах виконавчої влади відповідно до Указу Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31 липня 2004 року № 854 та Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 року № 996, якою затверджено Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів АРК, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації (далі – Положення про громадську раду). Громадські ради утворюються на підставі нормативних актів органів виконавчої влади та функціонують на основі відповідного положення.

Загалом, призначення громадських рад – бути ефективним механізмом впливу громадськості на вироблення державної політики у певній сфері, галузі, додатковим експертно-інформаційним ресурсом відповідного органу виконавчої влади. Необхідними умовами результативної діяльності громадських рад є, по-перше, прагнення влади забезпечити стабільність у відносинах із суспільством через розуміння його потреб та постійний діалог із ним, а, по-друге, спроможність організованої громадськості доносити, представляти та відстоювати власні інтереси у відносинах з органами виконавчої влади, надавати аналітичну та експертну допомогу цим органам.

До складу громадських рад повинні входити представники громадських організацій, професійних спілок та інших об'єднань громадян, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації. Також до роботи громадської ради можуть залучатися представники органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, вітчизняних і міжнародних експертних та наукових організацій, окремі фахівці.

Варто зазначити, що у механізмі діяльності громадських рад є доречним зауваження, яке висловлювалося нами стосовно консультацій із громадськістю – норма про врахування рішень ради органом виконавчої влади у своїй діяльності потребує уточнення та деталізації, зокрема, визначення вичерпного переліку випадків, за яких орган виконавчої влади не матиме права приймати власне рішення всупереч рішенням громадської ради (для прикладу у разі, коли таке рішення було підтримано більш як  $\frac{3}{4}$  від загального складу відповідної громадської ради) [7].

Громадська експертиза як форма взаємодії органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства здійснюється на підставі Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року № 976 (далі – Порядок) [8]. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади призначена для здійснення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх

врахування органами виконавчої влади у своїй роботі. Пропозиції, підготовлені інститутом громадянського суспільства за результатами проведеної громадської експертизи (експертні пропозиції), враховуються органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності.

Порядок реалізації громадської експертизи, на нашу думку, містить окремі недоліки, які необхідно усунути для повноцінної реалізації вказаного механізму взаємодії влади та громадянського суспільства.

По-перше, в п. 3 Порядку визначено, що орган виконавчої влади «сприяє» у проведенні експертизи у разі надходження від інститут громадянського суспільства відповідного запиту. На наше переконання, в цій ситуації слід використати більш імперативне формулювання, на зразок «зобов'язаний допустити до проведення експертизи».

По-друге, в п. 6 Порядку передбачено, що пропозиції, підготовлені інститутом громадянського суспільства за результатами проведеної громадської експертизи «враховуються» органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності. Однак, так само як і за результатами громадських консультацій, у Порядку необхідно передбачити виняткові підстави, за яких негативне рішення за результатами експертизи не буде враховано органом виконавчої влади.

По-третє, поряд із обов'язком органу виконавчої влади надати відповідь інституту громадянського суспільства про результати розгляду експертних пропозицій також для такого органу має бути встановлений обов'язок інформувати суб'єкта про результати виконання експертної пропозиції у разі її схвалення [7].

## **5. Питання ефективної реалізації механізмів громадського контролю на сучасному етапі**

Розгляд цього аспекту дослідження варто розпочати із ідеї Марка Ховарда у праці «Слабкість громадянського суспільства у посткомуністичній Європі», яка присвячена насамперед соціологічним аспектам (тенденціям) розвитку громадянського суспільства. Пропонуючи розглядати громадянське суспільство саме в інституційному аспекті, М. Ховард вказує на важливу особливість громадянського суспільства як ознаки демократичного устрою: «зміст громадянського суспільства полягає не в кількості та формах його інститутів, а в їх значенні та змісті діяльності, що викликана участю звичайних громадян» [2]. Адаптуючи таку ідею до завдань нашого дослідження, варто визнати, що ефективність механізмів громадського контролю напряму пов'язана із реальним залученням звичайних громадян до його реалізації.

Не викликає заперечення твердження про те, що громадянське суспільство в нашій державі в останні роки поступово входить у фазу сталого ро-

звитку, яка характеризується посиленням внутрішньої конкуренції за доступ до ресурсів і вплив на процес прийняття рішень, поетапним утворенням базових структур і напрацюванням основних ліній взаємодії з органами влади [9, с. 16].

Разом з тим, також варто погодитись із висновками аналітиків про те, що зростання кількості організацій громадянського суспільства поки що не стало запорукою зростання рівня участі громадян, їх готовності брати на себе більше відповідальності за якість свого життя.

Як зазначають експерти аналітичного центру Chatham House у звіті «Struggle For Ukraine» за 2017 рік, «неурядові установи та організації приділяють надто мало уваги проблемі розбудови довіри в суспільстві і у своїй діяльності переважно виступають від імені суспільства, а не разом з суспільством». Серед проблем українського громадянського суспільства виділяють також те, що лише 43 % неурядових установ та організацій у 2017 році отримували дотації від громадян (які покривали 15 % бюджетів цих організацій), при цьому такі пожертви отримували переважно благодійні фонди, що опікувалися проблематикою АТО, а не неприбуткові організації, націлені на просування реформ [9, с. 17].

Проблему ефективності громадського контролю у сучасних умовах розвитку України можливо також проілюструвати на основі результатів двох соціологічних досліджень 2018 року. Так, в ході соціологічного аналізу рівня довіри до соціальних інститутів, громадські організації мають позитивний баланс довіри 6,2 % (43,4 % повністю або частково довіряють громадським організаціям, 37,2 % - повністю або частково не довіряють), разом з тим такий баланс суттєво відрізняється від балансу волонтерських організацій (+44%) [10].

Дані іншого соціологічного дослідження свідчать про низький рівень залученості громадян у діяльності неурядових установ та організацій: «лише 7 % громадян залучені до активної громадської діяльності – фактично стільки ж, як і в 2013 році (8%). Так само, якщо порівняти з 2013 роком, не зросло і членство у громадських організаціях та об'єднаннях: у 2018 році не належали до жодної з організацій, об'єднань чи партій 87%, у 2013 – 85,5 %» [11].

## **6. Висновки**

1. Загалом можливо констатувати, що існуючі форми взаємодії органів влади та інститутів громадянського суспільства потребують удосконалення та внесення змін до нормативно-правових актів з метою запровадження більш чіткого та імперативного порядку врахування ініціатив громадянського суспільства в діяльності органів держави та місцевого самоврядування.

Таким чином, для ефективного правового забезпечення взаємодії громадянського суспільства та держави потрібні більш чіткі орієнтири на рівні Конституції у цьому питанні, а також існує необхідність прийняття спеціального закону щодо процедур та механізмів взаємодії громадянського суспільства та держави, який повинен стати гарантією партнерських відносин та співпраці між ними.

2. Ефективність механізмів громадського контролю на пряму пов'язана із реальним залученням звичайних громадян до його реалізації, а також рів-

нем довіри громадян до базових інститутів громадянського суспільства.

#### Література

1. Захаров Є. Громадський контроль і права людини // Права людини. 2010. № 2. URL: <http://khpg.org/index.php?id=1261552395>
2. Ховард Марк М. Слабость гражданского общества в посткоммунистической Европе. М.: Аспект Пресс, 2009. С. 67.
3. Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства на 2016–2020 роки: Указ Президента України від 26.02.2016 року № 68/2016 // Офіційний вісник України. 2016. № 18. Ст. 716.
4. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 року // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 9. Ст. 89.
5. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 року // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.
6. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. 2010. № 84. Ст. 36.
7. Ішук С. І. Правові проблеми взаємодії влади та громадянського суспільства в Україні // Часопис Національного університету „Острозька академія”. Серія „Право”. 2011. № 1 (3). Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Choasp/2011\\_1/11isisvu.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Choasp/2011_1/11isisvu.pdf)
8. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976 // Офіційний вісник України. 2008. № 86. Ст. 100.
9. Україна 2017–2018: нові реалії, старі проблеми (аналітичні оцінки) // Центр Разумкова. К., 2017. С. 17.
10. Довіра громадян України до суспільних інститутів: результати соціологічного дослідження // Центру Разумкова. URL: [http://razumkov.org.ua/uploads/socio/2018\\_06\\_press\\_release\\_ua.pdf](http://razumkov.org.ua/uploads/socio/2018_06_press_release_ua.pdf)
11. Громадянське суспільство в Україні: виклики і завдання. URL: <https://dif.org.ua/article/gromadyanske-suspilstvo-v-ukraini-vikliki-i-zavdannya>

*Рекомендовано до публікації д-р юрид. наук, професор Скрипнюк О. В.*

*Дата надходження рукопису 06.11.2018*

**Ішук Сергій Іванович**, кандидат юридичних наук, доцент, Національний університет «Острозька академія», вул. Семінарська, м. Острог, Україна, 35800  
E-mail: [ishchyk@gmail.com](mailto:ishchyk@gmail.com)